

ANNA STANIEWSKA

Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa

1. Kontrola jest jednym z kluczowych elementów wszystkich systemów wsparcia oferowanych przez Unię Europejską. We Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) występują specjalne narzędzia i procedury kontrolne. Kontrola w ramach unijnego wsparcia rolnictwa funkcjonuje w oparciu o szczególny system, noszący nazwę zintegrowanego systemu administrowania i kontroli (ZSAiK, system zintegrowany)¹. Najistotniejszą część działań kontrolnych jest prowadzona przez upoważnione do tego organy państw członkowskich. Działają one nie tylko na podstawie bezpośrednio obowiązującego prawa unijnego, ale także – a może przede wszystkim – na podstawie prawa krajowego. Prawo to, realizując szczegółowe wymogi zawarte w rozporządzeniach unijnych (dotyczące np. przypisania właściwości organom czy ustanowienia koniecznych systemów krajowych), wykorzystuje terminologię z zakresu prawa europejskiego.

Zawarta w niniejszej pracy analiza treści terminu „kontrola”, stosowanego w prawie dotyczącym unijnych dotacji dla rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej, wskazuje, że nie jest ono tożsame z pojęciem kontroli występującym w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, w której jest ono definiowane w opozycji do „nadzoru”, jako proces pozbawiony elementów władczych. Omawiane pojęcie bliższe jest natomiast definicjom wywodzącym się z anglosaskiej tradycji prawnej, według których kontrola jest procesem o charakterze zarządczo-regulacyjnym.

¹ Szerzej na temat kształtu prawnego ZSAiK por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 57-71.

Akty prawa Unii Europejskiej wprowadziły do polskiego języka prawnego liczne swoiste terminy, które nie występowały w nim wcześniej. Do tej grupy należą choćby takie, jak „modulacja”, „wzajemna zgodność”, „płatność jednolita”, „płatności bezpośrednie”, „kwota referencyjna”, „uprawnienia do płatności”, a nawet „kontrola krzyżowa” (*cross-check*), pojmowana jako konkretny instrument weryfikacji danych zawartych w różnych elementach systemu zintegrowanego. Tego rodzaju nowe terminy, choć kryją się za nimi niejednokrotnie niezmiernie złożone pojęcia, mają z reguły definicję legalną.

Inaczej jest w przypadku pojęcia „kontroli”. Mimo że jest to termin stosowany niemal powszechnie w Europie, jego tradycyjne pojmowanie i definiowanie może różnić się w poszczególnych systemach prawnych. W większości języków urzędowych Unii termin ten jest zbudowany z tego samego rdzenia (por. ang. *control*, niem. *Kontrolle*, fr. *contrôle*, hiszp. *control*, wł. *controllo*, port. *controlo*, czes. *kontrola*, malt. *kontroll*, bułg. *контрол*, ale gr. *ελέγχου*, przy czym ten ostatni stosowany jest również w aktach prawnych w kontekstach oznaczających „audyt” i „nadzór”²). Podobieństwo brzmieniowe nie oznacza jednak tożsamości instytucji prawnej lub instytucji prawnych określanych tym terminem w legislacjach narodowych.

Niewątpliwie interesujące byłoby prześledzenie podobieństw i różnic w pojmowaniu kontroli we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich. Nie pozwala na to jednak zakres niniejszej pracy. Ciekawe byłoby również zbadanie, jakie czynniki wpłynęły na ukształtowanie się pojęcia kontroli w modelu prawa europejskiego, szczególnie w rozpatrywanej tu dziedzinie unijnych dotacji dla rolnictwa, nie wydaje się bowiem, by pojęcie to wykrystalizowało się w wyniku zlepiania elementów zapożyczonych z różnych systemów prawnych. Przede wszystkim jednak warto je przeanalizować i ustalić jego treść, choćby dlatego, że pojęcie to przeniknęło do krajowych legislacji wraz z bezpośrednio stosowanymi i bezpośrednio skutecznymi aktami prawnymi regulującymi dotacje unijne dla rolnictwa.

² Por. różne wersje językowe (w językach urzędowych Unii Europejskiej) rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE, L 30, z 31 stycznia 2009 r.); por. również słownik *InterActive Terminology for Europe* (<http://iate.europa.eu>).

2. *Słownik języka polskiego* definiuje kontrolę trojako. Po pierwsze – jako „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”, po drugie – „nadzór nad kimś lub nad czymś”, a po trzecie – „*pot.* instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór”³. Pierwsza z definicji kładzie nacisk na element funkcjonalny (gdzie funkcją jest porównanie), druga – również na element funkcjonalny (gdzie funkcją jest sprawowanie władzy), a trzecia na element organizacyjny (podmiot kontrolujący). Definicje skonstruowane przez doktrynę prawa administracyjnego w Polsce afirmują pierwsze z wymienionych w *Słowniku języka polskiego* znaczeń, a zdecydowanie negują drugie. Trzecie spośród wymienionych znaczeń również występuje niekiedy w polskiej doktrynie prawnej, lecz głównie w kontekstach związanych z prawem konkurencji⁴.

Analizę – w wyznaczonym tu zakresie – należy poprzedzić przedstawieniem definicji omawianego pojęcia, które występują w polskiej nauce prawa administracyjnego. Większość z nich zawiera element porównania stanu istniejącego z oczekiwanym, a także – co charakterystyczne – dotyczy zakresu działań, które nie mają cech ingerencji władczej w sytuację podmiotu kontrolowanego. Cechy te są bowiem właściwe instytucji nadzoru. Według P. Wojciechowskiego, „zależnie od tego, jaki jest katalog środków przysługujących organowi w danym wypadku, mamy do czynienia z kontrolą, nadzorem albo kierownictwem”⁵.

Warto przedstawić kilka wybranych definicji kontroli zaproponowanych przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego. Według A. Sylwestrzaka, kontrola to „badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego”⁶. Podobne elementy zawiera definicja skonstruowana przez J. Starościaka: „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”⁷. Zdaniem E. i E. Urów, kontrola jest dokonywaniem analizy

³ Por. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kontrola>.

⁴ W odniesieniu do „ogółu podmiotów zajmujących się kontrolą”, por. J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 12.

⁵ Por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 75.

⁶ Por. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 15.

⁷ Por. J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

zjawiska i przedstawianiem jej wyników organom nadrzędnym⁸. Podobnie, uwzględniając element porównawczy i zaznaczając brak funkcji władczej, definiują kontrolę również liczni inni autorzy⁹.

Wydaje się, że koncepcja ostrego i definiującego rozgraniczenia działań kontrolnych i nadzorczych jest nadal silnie zakorzeniona w rodzimej doktrynie. W najnowszej polskiej nauce prawa coraz częściej dostrzega się jednak niemożność wyraźnej demarkacji pomiędzy „niewładczą” kontrolą a „władczym” nadzorem. Autorzy wskazujący na trudności z pogodzeniem takiej definicji kontroli z niektórymi konstrukcjami normatywnymi, definiując omawiane pojęcie, nawiązują jednak również do funkcji władczej. J. Jagielski stwierdza, że kontrola może zawierać elementy władcze, lecz nie jest to przypadek modelowy¹⁰. Podobnie uważa P. Wojciechowski, który definiuje kontrolę „co do zasady” jako pozbawioną elementu władczego, lecz mogącą charakteryzować się występowaniem elementów władczych¹¹. S. Jędrzejewski i H. Nowicki dopatrują się charakteru władczego kontroli w uprawnieniu kontrolującego do przeprowadzenia kontroli, powiązanego z obowiązkiem poddania się jej przez kontrolowanego¹².

3. Inaczej definiuje się pojęcie kontroli w anglosaskiej tradycji prawnej. Najważniejszym układem odniesienia jest dla tej grupy definicyjnej zarządzanie (kierowanie)¹³. Kontrola (*control*) jest w języku angielskim terminem niezmiernie pojemnym. Oznacza zarówno „władzę podejmowania decyzji”, „sterowanie”, „zdolność do zapobiegania nasilaniu się niekorzystnych zjawisk”, jak i „weryfikację przestrzegania reguł”¹⁴. Wśród jej określeń naukowych można dostrzec dychotomię. Z jednej

⁸ Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 33.

⁹ Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 18 i n.; M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 15; L. Koźmiński, E. Sackiewicz, M. Strużycki, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw handlowych*, Warszawa 1972, s. 445; M. Severo Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, „Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico” 1974, Anno XXIV, s. 1264; E. Izerzon *Prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 440.

¹⁰ Por. J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4, s. 3.

¹¹ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 81.

¹² Por. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Łódź 1995, s. 7.

¹³ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 77.

¹⁴ Por. www.macmillandictionary.com.

strony kontrola jest widziana jako zarząd, a z drugiej – narzędzie zarządzania¹⁵. To rozróżnienie podkreślają również autorzy niemieccy, wskazując, że kontrola jest albo utożsamiana z nadzorem, albo rozumiana jako proces uczenia się¹⁶. Wymienione dwa aspekty kontroli określone są również mianem kontroli w wąskim i szerokim znaczeniu. Kontrola w wąskim znaczeniu to „retrospektywne sprawdzenie decyzji z uprawnieniem do potwierdzenia lub anulowania tej decyzji lub z uprawnieniem do wniesienia weta zawieszającego lub absolutnego”. Kontrola w szerokim znaczeniu jest pojmowana jako „współdziałanie lub nawet współdecydowanie”¹⁷.

Brytyjscy autorzy, C. R. Emanuel i K. A. Merchant, podają definicję kontroli mieszczącą się w pierwszej z wymienionych grup (kontrola jako zarząd). Kontrola jest przez nich rozumiana jako dominacja, w ramach której podmiot sprawujący kontrolę może narzucić swoją wolę innemu¹⁸. Podobnie M. Casson określa kontrolę jako „władzę przymuszenia podmiotu kontrolowanego do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby w innym przypadku”¹⁹. Takie znaczenie pojęcia kontroli funkcjonuje również w prawie polskim, głównie na gruncie prawa o ochronie konkurencji²⁰. Warto zauważyć, że definicje kontroli, według których jest ona utożsamiana z zarządem, kierowaniem czy dominacją, są bliskie występującemu w polskiej doktrynie prawa administracyjnego pojęciu nadzoru.

Według drugiej z „zarządczych” koncepcji (kontrola jako narzędzie zarządzania), istotą kontroli jest regulacja²¹, pojmowana nie jako ustanawianie reguł prawnych, lecz raczej dostosowywanie się procesów czy elementów do obowiązujących reguł. W grupie zarządczo-regulacyjnych określeń kontroli mieści się definiowanie jej jako procesu uczenia się systemu, a nawet współdziałania elementów. Charakterystyczne jest tu położenie akcentu na weryfikację spełniania reguł. M. Casson stawia tezę, że przedmiotem tak pojmowanej kontroli są procesy, za pomocą których

¹⁵ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, *Accounting for Management Control*, Chapman & Hall 1985, s. 7.

¹⁶ Por. A. Seeth, S. Kliwer, T. Riedner, C. Kraul, *Die Funktion und Arbeitsweise des Controllers und der Controller-organisation*, GRIN Verlag 2002, s. 14.

¹⁷ Por. K. Heilbronner, R. Wolfrum, L. Wildhaber, T. Ohlinger, *Kontrolle der Auswärtigen Gewalt*, Berlin 1997, s. 149.

¹⁸ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, op. cit., s. 8.

¹⁹ Por. M. Casson, *The Entrepreneur: An Economic Theory*, Totowa 1982, s. 248.

²⁰ Por. art. 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 804 z późn. zm.).

²¹ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, op. cit., s. 8.

system dostosowuje się do swojego otoczenia²². W koncepcji tej nie określa się, komu przysługuje uprawnienie do wykonania działań korygujących. W polskiej doktrynie w podobnym duchu definiuje kontrolę D. Wacinkiewicz, mówiąc o „przyrównaniu zastanej rzeczywistości do wzorca”, przy czym „pożądanym rezultatem jest wyciągnięcie z tego porównania wniosków na przyszłość”²³. Wzorzec taki stanowią reguły (prawne) obowiązujące w przypadku danej sytuacji kontrolnej. P. Wojciechowski wskazuje, że tego rodzaju definicje kontroli właściwe są raczej nauce organizacji i zarządzania oraz nauce administracji niż nauce prawa²⁴.

4. W tym miejscu należy przejść do analizy pojęcia kontroli stosowanego w prawie unijnym w dziedzinie pomocy dla rolnictwa. Ze względu na brak definicji legalnej, konieczne jest w tym celu sięgnięcie do przepisów ustanawiających systemy kontroli. Dużą pomocą w zrozumieniu europejskiego pojęcia kontroli są preambuły do aktów prawnych, wyjaśniające motywację przyświecającą prawodawcy przy konstruowaniu norm.

Najważniejszym systemem służącym do kontroli prawidłowego wydawania środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną jest zintegrowany system administrowania i kontroli (który we wcześniejszych polskich wersjach językowych unijnych aktów prawnych nosił nazwę „zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli”). Na uwagę zasługuje sama nazwa systemu, podkreślająca zintegrowanie (czyli połączenie) procesów administrowania (zarządzania) i kontroli.

System ten został utworzony w wyniku tzw. reformy MacSharry’ego w 1992 r., na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty²⁵. Obecnie jest on uregulowany w rozporządzeniu Rady nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. określającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach WPR i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003²⁶. Kształt

²² Ibidem, s. 13.

²³ Por. D. Wacinkiewicz, *The Catalogue of Fundamental Questions Concerning Quality Control of Public Administration*, w: *Public Administration and Administration Law in the face of the European Integration*, red. J. Sługocki, Szczecin 2004, s. 197.

²⁴ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 77.

²⁵ Dz. Urz. UE, L 327, z 12 grudnia 2001 r., s. 11-32.

²⁶ Dz. Urz. UE, L 30, z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99.

systemu zintegrowanego został doprecyzowany w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina²⁷.

Cel utworzenia systemu zintegrowanego jest następująco określony w preambule do rozporządzenia Rady nr 73/2009: „[...] Państwa Członkowskie muszą przyjąć środki niezbędne do zapewnienia, aby transakcje finansowane z Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFGR) były rzeczywiście wykonywane i prawidłowo przeprowadzane, a także do zapobiegania nieprawidłowościom i ich korygowania. W tym celu Państwa Członkowskie powinny uruchomić zintegrowany system administrowania i kontroli dotyczący płatności bezpośrednich”²⁸. Należy nadmienić, że nieprawidłowości rozumiane są tu szeroko, jako „każdy przypadek nieprzestrzegania stosownych zasad przydzielania [...] pomocy”²⁹. Rozporządzenie Komisji nr 1122/2009 potwierdza w pkt 34 preambuły, że celem kontroli administracyjnych jest skuteczne wykrywanie nieprawidłowości. Wykonywanie transakcji, zapewnienie ich poprawności, zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie trzeba zaliczyć do elementów systematycznej, stałej obsługi pomocy Unii dla rolnictwa, a zatem uprawnione jest sklasyfikowanie ich jako elementów zarządzania tą pomocą w państwie członkowskim. Skoro kontrola ma służyć realizacji tych planowych, codziennych czynności, można ją – jak się wydaje – uznać za narzędzie administrowania.

Koncepcję kontroli w dziedzinie płatności bezpośrednich, szczególnie realizowanej w systemie zintegrowanym, poszerza rozporządzenie nr 1122/2009. W kolejnych punktach preambuły do tego rozporządzenia zawarte są warunki, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, aby umożliwić skuteczną kontrolę. Do wymogów tych należy na przykład utworzenie odpowiedniego podsystemu systemu zintegrowanego (obsługującego rejestrowanie tożsamości rolników – pkt 6) i stworzenie systemu kontroli w zakresie wzajemnej zgodności (współzależności) służącego do

²⁷ Dz. Urz. UE, L 316, z 2 grudnia 2009 r., s. 65-112.

²⁸ Por. pkt 20 preambuły.

²⁹ Por. art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1122/2009.

monitorowania przestrzegania odpowiednich wymogów (pkt 9). Przeprowadzeniu skutecznych kontroli służy np. deklarowanie wszystkich rodzajów użytkowania gruntów w tym samym czasie (pkt 12), a także odpowiednio wczesny termin składania wniosków każdego roku (pkt 13). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w celu prowadzenia skutecznej kontroli państwa członkowskie muszą nie tylko utworzyć zintegrowany system administrowania i kontroli, co samo w sobie ma charakter czynności organizacyjno-zarządczej, lecz także wykonać liczne inne czynności mające taki charakter. Kontrola zatem jawi się nie tylko jako narzędzie służące do zarządzania, lecz również *per se* ważny jego element.

Taką konkluzję potwierdza art. 2 pkt 37 tego samego rozporządzenia, który stanowi, że „wyspecjalizowane organy kontroli oznaczają właściwe krajowe organy kontroli, [...] odpowiedzialne za zapewnianie zgodności z wymogami w zakresie zarządzania, dobrej kultury rolnej i wymogami ochrony środowiska”. Zadaniem organów prowadzących kontrolę w dziedzinie wzajemnej zgodności jest zatem nie tylko badanie, przyrównywanie do wzorca, ewentualnie formułowanie wniosków i przekazywanie ich innym kompetentnym organom, lecz bardziej kompleksowe „zapewnienie zgodności”.

Istotny dla pojęcia kontroli w omawianej dziedzinie jest art. 8 lit. a) i e) rozporządzenia Komisji nr 1122/2009. Dotyczy on wariantów instytucjonalnych prowadzenia kontroli w dziedzinie wzajemnej zgodności. W typowym przypadku kontrolę spełniania wymogów współzależności prowadzi organ pełniący również funkcję agencji płatniczej. Do jego zadań należy zatem – obok prowadzenia kontroli – także zarządzanie finansowe pomocą. Powołany artykuł 8 lit. a) i e) zawiera przepisy regulujące szczególne rozwiązanie instytucjonalne, w którym kontrolę prowadzą „wyspecjalizowane organy kontroli”, umiejscowione poza agencją płatniczą. Prawodawca unijny ustanawia na tę okoliczność szczególne wymogi związane z dwustronnym przepływem informacji między tymi wyspecjalizowanymi organami a instytucją płatniczą. W przytoczonym możliwym wariantcie kontroli w dziedzinie wzajemnej zgodności, w którym jest ona prowadzona przez organ niezaangażowany w zarządzanie pomocą, pojęcie kontroli jest najbliższe definicji występującej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Wyspecjalizowany organ kontroli nie pełni funkcji władczej w stosunku do podmiotu kontrolowanego, lecz jedynie przeprowadza czynności sprawdzające (porównawcze), a także odpowiednio zarządza informacjami otrzymywanymi od instytucji płatniczej i dba o przekazy-

wanie jej informacji wytworzonych w toku swojej pracy. Niemniej opisany przypadek dotyczy tylko wymogów wzajemnej zgodności, a nie ogólnych warunków zakwalifikowania do pomocy, a ponadto nie jest to wariant typowy.

W Polsce za kontrolę odpowiada, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), będąca jednocześnie agencją płatniczą, której akredytacja, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, obejmuje obsługę w szczególności płatności bezpośrednich i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich³¹. Tym samym w wariantcie przyjętym w Polsce jedna instytucja (ARiMR) prowadzi kompleksowe zarządzanie pomocą. Obejmuje ono w szczególności prowadzenie systemu ewidencji wniosków o przyznanie płatności, systemu ewidencji rolników, gospodarstw, przeprowadzanie transakcji finansowych, planowanie i przeprowadzanie kontroli, zarówno administracyjnej, jak i na miejscu, zarówno w zakresie kryteriów zakwalifikowania do pomocy, jak i wzajemnej zgodności, a wreszcie podejmowanie decyzji w zakresie obniżek kwot pomocy i wykluczeń z jej udzielania. Wprawdzie praktyczna realizacja znacznej części obowiązków kontrolnych (głównie w zakresie kontroli na miejscu) jest zlecana wyłoniomym w przetargach wykonawcom zewnętrznym, z którymi zawarto stosowne umowy, jednak instytucją odpowiedzialną za całokształt procesu kontroli pozostaje ARiMR.

Charakterystyczne, że taki model instytucjonalny zarządzania pomocą unijną dla rolnictwa, w którym za całokształt zarządzania i kontroli odpowiada jeden organ, nie wynika z polskich przepisów ustawowych dotyczących zintegrowanego systemu administrowania i kontroli. W rozporządzeniu Rady nr 73/2009 ustanowiono 6 obowiązkowych elementów systemu zintegrowanego. Są to: skomputeryzowana baza danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli i jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc. Warto zauważyć, że zintegrowany system administrowania i kontroli obejmuje całokształt obsługi płatności bezpośrednich. Zawiera bowiem jednoznaczne informacje o osobach prowadzących działalność

³⁰ Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.

³¹ Dz. U. 2005, Nr 257, poz. 2157.

rolniczą, dane dotyczące gruntów objętych płatnościami, zarówno w aspekcie danych obrazowych, metadanych o charakterze opisowym, jak i danych z rejestrów urzędowych, wnioski o pomoc, a także system informacyjny umożliwiający powiązanie i sprawdzenie tych poszczególnych zasobów między sobą w trybie kontroli krzyżowych i na miejscu.

W Polsce system ten reguluje ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności z 18 grudnia 2003³². Określa ona „zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie” tytułowego systemu. Ustawa ta, regulując identyfikację działek rolnych, rejestrację wniosków i tożsamości rolników, w formie elektronicznej³³ (co spełnia wymóg prowadzenia skomputeryzowanej bazy danych), *de iure* pozostawia poza polskim systemem zintegrowanym jeden jego komponent – zintegrowany system kontroli. Pamiętać należy bowiem, że we wprowadzonym w Polsce uproszczonym modelu dotacji – jednolitej płatności obszarowej (Single Area Payment Scheme – SAPS) trzeci z wymienionych komponentów systemu zintegrowanego, czyli rejestracja uprawnień do płatności, nie odgrywa znaczącej roli, w przeciwieństwie do systemu płatności jednolitej (Single Payment Scheme – SPS) obowiązującego w państwach „starej” Unii.

Według polskich przepisów ustawowych regulujących ZSAiK, zintegrowany system kontroli pozostaje oddzielnym modułem, zlokalizowanym poza pozostałą częścią systemu. Niemniej zarówno powołana wyżej akredytacja ARiMR, jak i książki procedur obowiązujące w tej Agencji, w odniesieniu do praktycznej realizacji kontroli, precyzyjnie realizują typowy model systemu zintegrowanego uregulowany w rozporządzeniach wspólnotowych, według którego kontrola jest elementem zarządzania pomocą.

Dla przykładu, książka procedur ARiMR KP-611-01-ARiMR/15 ukazuje kontrolę administracyjną jako narzędzie codziennego zarządzania dokumentami wpływającymi do systemu. Kontroli administracyjnej podlega 100% dokumentów, w tym: wniosek, zmiana, korekta wniosku lub wycofanie jego części lub całości³⁴. Kontrola ta przebiega cyklicznie, a cykl ten można – jak się wydaje – utożsamiać z cyklem administrowania

³² Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

³³ Por. art. 6 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

³⁴ P. Bieś, *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, w: *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2009, s. 268.

dotacjami. Według omawianej książki procedur, pierwszym etapem kontroli administracyjnej jest kontrola prosta, umożliwiającą porównanie danych z wniosku z informacjami już obecnymi w systemie na temat danego podmiotu, a także z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków³⁵. Kolejnym etapem jest kontrola krzyżowa, umożliwiającą zapobieganie wielokrotnemu przyznawaniu w danym roku pomocy o tym samym charakterze w odniesieniu do danego obszaru, a także zapobieganie kumulacji wzajemnie niekompatybilnych schematów pomocy na rzecz tego samego rolnika.

Należy podkreślić, że zintegrowany system administrowania i kontroli w procedurze kontroli krzyżowej wykrywa niezgodności między różnymi schematami pomocowymi, np. płatnościami bezpośrednimi a pomocą w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁶. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że kontrola ta przewiduje „uczenie się” systemu poprzez wykorzystywanie informacji zawartych w różnych jego elementach. W przebiegu powyższych procedur system zintegrowany wykrywa błędy podlegające odpowiedniej klasyfikacji. Kolejne procedury opisują działania podejmowane w przypadku wystąpienia określonych błędów, z których najpoważniejszym jest tzw. „zamierzony brak zgodności”³⁷. Efektem wykrycia nieprawidłowości w przebiegu kontroli krzyżowej może być podjęcie decyzji o wykluczeniu lub pomniejszeniu płatności. Należy nadmienić, że decyzja taka nie ma nigdy sama w sobie charakteru sankcji karno-administracyjnej, lecz jest efektem zastosowania przepisów wspólnotowych. Niemniej ARiMR, mając obowiązek zgłaszania właściwym organom przestępstw ściganych z urzędu (art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego³⁸), musi powiadamiać o przypadkach wyłudzenia pomocy, o których mowa w art. 297 § 1 kodeksu karnego³⁹.

Powyżej opisane procedury pozwalają sądzić, że kontrola nie jest w praktyce administracyjnej wyodrębniona z bieżącego zarządzania pomocą. Nie jest też podsystemem działającym w oderwaniu od treści wniosków o pomoc, a także danych identyfikacyjnych rolników i ich gospodarstw.

³⁵ Ibidem, s. 269.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 270.

³⁸ Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.; por. wyjaśnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowane do Marszałka Senatu w sprawie postępowań karnych wobec rolników z 6 maja 2010 r. (sygn. ROWno-rd-0700-5/102177).

5. Przedstawione rozważania wskazują, że pojęcie kontroli stosowane w przepisach o dotacjach unijnych dla rolnictwa jest odmienne od występującego w polskiej nauce prawa administracyjnego. O różnicy tej świadczy zarówno cel wprowadzenia zintegrowanego systemu administrowania i kontroli, związany z zapobieganiem i korygowaniem nieprawidłowości, umiejscowienie w nim zintegrowanego systemu kontroli, jak i interakcje zachodzące pomiędzy poszczególnymi elementami systemu.

Dla sprecyzowania pojęcia kontroli w omawianej dziedzinie właściwsze jest jego definiowanie z uwzględnieniem zarządczo-regulacyjnych funkcji kontroli, podkreślanych w anglosaskiej tradycji prawnej. Przeprowadzona analiza celów i funkcji procesu kontroli w systemie obsługi dotacji we Wspólnej Polityce Rolnej wskazuje, że w odniesieniu do omawianego pojęcia nie znajdują jednak zastosowania definicje, według których kontrola jest utożsamiana z zarządzeniem (nadzorem). Świadczy o tym okoliczność, że zintegrowany system kontroli jest jedynie podsystemem zintegrowanego systemu administrowania i kontroli. Podsystem ten znajduje urzeczywistnienie w interakcjach zachodzących pomiędzy innymi elementami systemu. Notabene, interakcje te noszą w języku polskim również nazwę „kontroli” (ang. *checks*). Ponadto zaś, oprócz powyższego argumentu o charakterze funkcjonalnym, można przytoczyć również argument organizacyjny. Mianowicie, dla dziedziny obsługi dotacji dla rolnictwa właściwsza jest koncepcja organu kontrolującego raczej jako przedstawiciela państwa członkowskiego współdziałającego z rolnikiem-beneficjentem w absorpcji środków finansowych przekazywanych przez Unię Europejską niż sprawującego nad nim w tej dziedzinie władzę.

Definiując pojęcie kontroli w dziedzinie pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa, konieczne wydaje się zatem przyjęcie za punkt wyjścia definicji kontroli określających ją ogólnie jako „narzędzie zarządzania”. Ważnym elementem poszukiwanej definicji kontroli powinno być przyrównanie badanego obiektu do wzorca przewidzianego w przepisach. Definicja nie powinna jednak zawierać odniesienia do funkcji władczej, gdyż ani występowanie cech władczych, ani też ich brak nie jest charakterystyczny dla omawianego pojęcia.

Kontrola w zintegrowanym systemie administrowania i kontroli jest w typowym przypadku prowadzona przez organ zarządzający dotacjami, realizujący również przepisy o naruszeniach i zwrotach, w odniesieniu do obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Bez wątpienia kontrola może mieć zatem charakter władczy. Taki wariant systemu kontroli obowiązuje w Polsce. Możliwe jest jednakże, na mocy przepisów unijnych, prowa-

dzenie kontroli przez organ pozbawiony funkcji władczej w stosunku do podmiotu kontrolowanego. Organ taki jest wyspecjalizowany wyłącznie w realizacji czynności kontrolnych, a swoje spostrzeżenia przekazuje w stosownej formie podmiotowi odpowiedzialnemu za zarządzanie całością systemu. Taki wariant prowadzenia kontroli jest przewidziany w odniesieniu do spełniania wymogów wzajemnej zgodności.

Przeprowadzone rozważania dotyczące kontroli w systemie dotacji Unii Europejskiej dla rolnictwa uzasadniają sformułowanie następującej definicji kontroli: jest to cykliczny proces regulacyjny zapoczątkowywany przyrównaniem badanego obiektu do wzorca, o charakterze prawnym lub faktycznym, w przebiegu którego uzyskuje się informacje wykorzystywane zarówno do kształtowania sytuacji prawnej podmiotu kontrolowanego, jak i sytuacji faktycznej wdrożonego systemu kontroli.

THE CONCEPT OF CONTROL IN LAW CONCERNING SUPPORT OF THE EUROPEAN UNION FOR AGRICULTURE

S u m m a r y

Control is one of the key elements in all support systems offered by the European Union. Special tools and control procedures are found in the Common Agricultural Policy (CAP). Control within the EU support for agriculture functions based on a specific system, referred to as the integrated administration and control system.

In the conclusion the Author stated that the concept of control found within the EU support system for agriculture is not equivalent to the concept of control existing in the Polish doctrine of administrative law, in which control is defined in opposition to supervision, as a process devoid of authority elements. In contrast, the analysed concept is closer to the definitions originating from the Anglo-Saxon legal tradition, according to which control is a process of management and regulation. The Author proposed the following definition of the analysed concept: it is a cyclical regulation process, initiated by a comparison of the analysed object to a model, of legal or actual character, in the course of which obtained information is used both to modify the legal situation of the controlled subject and the actual situation of the implemented control system.

LA NOZIONE DI CONTROLLO NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA CONCERNENTE IL SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA

S o m m a r i o

Il controllo è uno degli elementi chiave di tutti i sistemi di sostegno offerti dall'Unione Europea. La politica agricola comune (PAC) prevede degli strumenti e procedure speciali.

Il controllo nell'ambito del sostegno all'agricoltura funziona in base al sistema speciale denominato sistema integrato di gestione e controllo.

In conclusione l'Autrice afferma che la nozione di controllo impiegata dalla PAC non equivale a quella utilizzata dal diritto amministrativo, secondo la dottrina in quest'ambito il controllo è definito in opposizione alla sorveglianza, come un processo privato di elementi autoritari. La nozione analizzata è più vicina alle definizioni di tradizione giuridica anglosassone, secondo le quali infatti il controllo è un processo di carattere gestionale e regolativo. L'Autrice propone la seguente definizione della nozione analizzata; secondo la stessa il controllo è un processo ciclico regolativo che inizia ponendo a confronto l'oggetto analizzato con il modello, di carattere giuridico o reale. Seguendo il processo si ottengono informazioni che possono essere utilizzate sia per costruire la situazione giuridica del soggetto controllato, sia per definire la situazione effettiva del sistema di controllo implementato.